

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Pemilihan Kepala Daerah

1. Pengertian Pemilihan Kepala Daerah dan Peraturannya

a. Pengertian Pemilihan Kepala Daerah

Pilkada yang dilaksanakan secara langsung menjadi konsensus politik nasional, yang merupakan salah satu instrument penting penyelenggaraan pemerintahan setelah digulirkannya otonomi daerah di Indonesia. Sedangkan Indonesia sendiri telah melaksanakan Pilkada secara langsung sejak diberlakukannya Undang-undang nomor 32 tahun 2004. tentang pemerintahan daerah. Hal ini apabila dilihat dari perspektif desentralisasi, Pilkada langsung tersebut merupakan sebuah terobosan baru yang bermakna bagi proses konsolidasi demokrasi di tingkat lokal.²⁴

Pemilihan Kepala Daerah atau yang biasa disingkat dengan Pilkada, adalah pemilihan umum untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung di Indonesia oleh penduduk daerah setempat yang memenuhi syarat.²⁵ Merujuk pada Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang yang dimaksud dengan Pilkada adalah

²⁴ Eko Prasoj, Irfan Ridwan Maksum, dan Teguh Kurniawan, *Desentralisasi & Pemerintahan daerah: Antara Model Demokrasi Lokal & Efisiensi Struktural*, Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI, 2006, hal. 40

²⁵ Cakra Arbas, *Jalan Terjal Calon Independen pada Pemilukada di Provinsi Aceh*, Sofmedia, Jakarta, 2012, hlm 31

pelaksanaan kedaulatan rakyat di Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung dan demokratis.²⁶

b. Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD NRI Tahun 1945

1. Pemilihan Kepala Daerah Sebelum Amandemen

Adanya perintah kepada pembentuk undang-undang dalam menyusun undang-undang tentang desentralisasi teritorial harus memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, yang menurut ketentuan pasal 18 UUD 1945 adalah bahwa dasar permusyawaratan juga diadakan pada tingkat daerah.

Dengan demikian, permusyawaratan/ perwakilan tidak hanya terdapat pada pemerintahan tingkat pusat, melainkan juga pada pemerintahan tingkat daerah. Dengan kata lain, pasal 18 UUD 1945 menentukan bahwa pemerintahan daerah dalam susunan daerah besar dan kecil harus dijalankan melalui permusyawaratan atau harus mempunyai badan perwakilan. Dalam susunan kata atau kalimat pasal 18 tidak terdapat keterangan atau petunjuk yang memungkinkan pengecualian dari prinsip atau dasar permusyawaratan perwakilan itu.

Pada era demokrasi liberal yakni antara tahun 1945-1959, pengaturan terkait pemerintahan daerah mengalami beberapa kali perubahan, diantara adalah UU No.1 tahun 1945 tentang Pengaturan Mengentai Kedudukan Komite Nasional Daerah, meskipun judulnya

²⁶ Lihat pasal 1 ayat (1) UU No 1 tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota

tidak secara spesifik menyebutkan bahwa UU ini mengatur terkait Pemerintahan Daerah namun 6 pasal yang diatur melalui UU ini sangat kental sekali nuansa pengaturan terkait pemerintahan daerahnya.²⁷

Atas dasar kesederhanaan dan dualisme yang ada dalam UU No.1 tahun 1945 inilah mendorong pemerintah pusat untuk membuat UU baru, dan pada tanggal 10 juli 1948, UU No.22 tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah secara resmi diundangkan. UU ini selanjunya terdiri atas 5 Bab, 13 Bagian dan 47 Pasal yang dilengkapi dengan Penjelasan Umum serta Penjelasan pasal demi pasal secara rinci.

Dalam kaitannya pemilihan kepala daerah, pada pasal 18 pada ayat (1), (2) dan (3) dalam UU No.22 tahun 1948 ini menjelaskan bahwa kepala daerah provinsi diangkat oleh presiden, kepala daerah kabupaten (kota besar) diangkat oleh Menteri dalam negeri, dan kepala daerah desa (kota kecil) diangkat oleh gubernur dari minimal 2 calon dan maksimal 4 calon yang diusulkan oleh DPRD masing-masing. Sedangkan kepala daerah istimewa diangkat oleh presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu zaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya.²⁸

Setelah periode pelaksanaan UU No.22 tahun 1948, maka lahir UU No.1 tahun 1957 tentang Pokok-pokok pemerintahan daerah. Sama dengan UU No.22 tahun 1948, menurut pasal 5 UU No. 1 tahun 1957, Pemerintahan Daerah terdiri atas DPRD dan DPD. Sedangkan jabatan

²⁷Srajuddin, Anis Ibrahim, Shinta Hadiyantina, Catur Wio Haruni, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, (Malang: Setara Press, 2016) hlm. 24

²⁸Ibid.

kepala daerah bukan jabatan yang berdiri sendiri, di jelaskan bahwa kepala daerah karena jabatannya adalah Ketua serta anggota DPD itu sendiri.

Pada era Demokrasi Terpimpin tahun 1959-1966, dalam era ini terdapat beberapa pengaturan pemerintahan daerah dimana diantaranya adalah Prepres No. 6 tahun 1959 yang mengatur tentang pemerintahan daerah (Kepala Daerah) dan Badan Pemerintahan Harian (BPH) dan Perpres No 5 tahun 1960 mengenai DPRD-GR (Gotong Royong), menurut kedua perpres ini kepala daerah diberi kedudukan sebagai Pegawai Negara yang memimpin di bidang pemerintahan umum pusat di daerah dan memimpin di bidang pemerintahan daerah, selain itu kepala daerah adalah perangkat pemerintah pusat sekaligus alat pemerintah daerah dan terakhir bahwa kepala daerah adalah ketua tetapi bukan anggota DPRD yang secara bersama-sama bertugas di bidang legislative.²⁹

Setelah kedua perpres diatas di terapkan pada masa Demokrasi Terpimpin maka pada tanggal 1 september 1965 telah lahir UU No.18 tahun 1965 dimana dalam UU ini kepala daerah adalah sebagai alat pusat dan pemerintah daerah yang tekanan tugasnya lebih pada penjelmaan asas dekonsetrasi. Pengangkatan kepala daerah tingkat I oleh presiden, tingkat II oleh Menteri dalam negeri, dan tingkat III oleh kepala daerah tingkat I.

²⁹ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah Di Negara Republik Indonesia (Identifikasi Beberapa Faktor Yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya)*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995) hlm.39-40

Setelah era Demokrasi Terpimpin usai, maka era selanjutnya adalah era Orde baru tahun 1966-1998, pada era ini terdapat dua UU yang berlaku, yakni UU No.5 tahun 1974 dan UU No.22 tahun 1999, dalam kaitanya pengaturan pemerintahan daerah pada UU No,5 tahun 1974, pengaturan terkait kepala daerah sebagaimana dijelaskan pada pasal 17 ayat (1) dan pasal 25 ayat (6) menyebutkan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pejabat negara. Kepala daerah Dati I diangkat oleh Presiden, dan Kepala Dati II oleh Menteri dalam negeri yang di tetapkan salah satunya dari sekurang-kurangnya dua calon yang diusulkan dan merupakan hasil pemilihan oleh masing-masing DPRD.

Setelah era Orde Baru jatuh, maka era reformasi segai langkah awal pembaharuan di Indonesia memberikan dampak besar salah satunya mengenai aturan Pemerintahan Daerah, diberlakukannya Undang-Undang nomor 22 tahun 1999 sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah lantas merubah paradigma perlaksanaan tata kelola pemerintahan daerah yang sebelumnya terpusat pada pemerintahan pusat dimana hakikat otonomi daerah lebih merupakan kewajiban daripada hak, yakni kewajiban daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus di terima dengan penuh tanggung jawab.³⁰

Dalam penerapannya UU Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ini sebagai langkah awal penerapan Otonomi

³⁰ Srajuddin, Anis Ibrahim, Shinta Hadiyantina, Catur Wio Haruni, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, (Malang: Setara Press, 2016) hlm. 33

Daerah luas, nyata dan bertanggung jawab dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi keanekaragaman daerah.

Dengan memposisikan DPRD lebih dominan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah dan lebih kuat dibandingkan kepala daerah, maka dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah pada periode penerapan undang-undang ini dilaksanakan pemilihan tidak langsung yang mana dipilih oleh DPRD. Namun nyatanya pelaksanaan Undang-undang ini dianggap merugikan masyarakat, hal yang dianggap merugikan tersebut adalah³¹; (1) semangat kedaerahan yang tak terkendali; (2) politisasi lingkaran aparat pemerintahan; (3) arogansi Lembaga DPRD; (4) Pengawasan yang tidak berimbang; (5) adanya konflik antar daerah.

Meski UU ini lahir pada era Reformasi, namun dasar rujukan konstisionalnya adalah UUD tahun 1945 yang pada saat itu pasal 18 belum di amandemen.

2. Pemilihan Kepala Daerah Setelah Amandemen

Ketika arus reformasi mulai bergulir tahun 1998 muncul perdebatan dari para akademisi dan tokoh negara yang menghendaki perubahan konstitusi. Pasal 18 UUD termasuk salah satu pasal yang di amandemen saat amandemen kedua. Pasal ini hanya memuat satu ayat dengan judul pemerintahan daerah.

Sejak dilangsungkan amandemen kedua UUD tentang Pemerintahan Daerah mengundang berbagai macam perdebatan.

³¹ Ibid

Pertama Perubahan yang dibawa oleh UUD 1945 mengenai pemerintahan daerah begitu besar. Mission yang sangat kental dari otonomi daerah yang dicanangkan melalui perubahan amandemen kedua UUD 1945 mengenai pemerintahan daerah adalah penguatan masyarakat lokal ataupun nasional, pengembalian martabat dan harga diri masyarakat daerah yang sudah dimarginalkan pemerintahan di Jakarta. *Kedua*, kebijaksanaan ini dicanangkan tiba tiba banyak orang dalam memperdebatkannya.

Pasal 18 ayat (4) memiliki pengaruh besar dalam system pelaksanaan pemilihan kepala daerah pasca amandemen, dimana dijelaskan bahwa *“Gubernur, Bupati, dan Walikota harus dipilih berdasarkan pemilihan umum yang diselenggarakan di provinsi, kabupaten ataupun kota secara demokratis”* sehingga peran serta masyarakat sangat menentukan dalam pilkada ini, selain pilpres.

Undang-Undang Dasar 1945 dalam BAB VIIIB tentang Pemilu, memang tidak pernah menyebut mengenai Pilkada. Pada Pasal 22E ayat (2) yang berbunyi *“Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Daerah”*. Namun demikian, pengaturan Pilkada seharusnya didasarkan atas pemahaman adanya sistematis antara Pasal-Pasal dalam Undang-Undang Dasar 1945. Selain itu secara materil, pemilu memang tidak berbeda dengan Pilkada baik dari segi substansi maupun penyelenggaraannya.³²

³² Cakra Arbas, Op.cit, hlm 35.

Sedangkan di sisi lain, karena Amandemen Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 adalah amandemen 2 (kedua), sedangkan Pasal 22E Undang-Undang Dasar 1945 merupakan amandemen 3 (ketiga), maka secara hukum mempunyai makna bahwa pelaksanaan Pasal 18 ayat (4), khususnya lembaga yang melakukan rekrutmen pasangan calon Kepala Daerah harus merujuk pada Pasal 22E. Logika hukumnya, karena kalau oleh pengubah Undang-Undang Dasar 1945 pada Pasal 18 dianggap bertentangan dengan Pasal 22E, maka dapat dipastikan dalam amandemen 3 (ketiga) rumusan yang terdapat pada Pasal 18 akan diubah dan disesuaikan dengan Pasal 22E, namun kenyataannya hal itu tidak pernah terjadi sehingga sampai saat ini yang berlaku tetap merupakan Pasal 18 hasil amandemen 2 (kedua) tersebut.³³

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (PILKADA) merupakan instrumen yang sangat penting dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan prinsip demokrasi di daerah, karena di sinilah wujud bahwa rakyat sebagai pemegang kedaulatan menentukan kebijakan kenegaraan. Mengandung arti bahwa kekuasaan tertinggi untuk mengatur pemerintahan Negara ada pada rakyat. Melalui Pilkada, rakyat dapat memilih siapa yang menjadi pemimpin dan wakilnya dalam proses penyaluran aspirasi, yang selanjutnya menentukan arah masa depan sebuah negara.³⁴

³³ Suharizal, *Pemilukada, Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm 28

³⁴ Yusdianto, *Identifikasi Potensi Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah (Pemilukada) dan Mekanisme Penyelesaiannya*. Jurnal Konstitusi Vol II nomor 2, November 2010, hlm 44.

Dengan di Sahnkanya UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan pengaruh besar dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah namun rumuasan prinsip otonomi yang dianut masih sama dengan UU No 22 tahun 1999, yakni didasarkan pada prinsip otonmi seluas-luasnya, namun saja bedanya jika dalam UU No 22 tahun 1999 Kepala daerah dipilih oleh DPRD, dalam pemberlakuan Undang-undang ini Kepala daerah dan Wakilnya dipilih langsung dalam satu pasangan oleh rakyat didaerah yang bersangkutan, pemberlakuan ini sampai perubahan Undang-undang terakhir yakni UU No 23 tahun 2014.

Secara normatif, berdasarkan ukuran-ukuran demokrasi, Pilkada secara langsung menawarkan sejumlah manfaat dan sekaligus harapan bagi pertumbuhan, pendalaman dan perluasan demokrasi lokal, yaitu:³⁵

- a. Sistem demokrasi langsung melalui Pilkada secara langsung akan membuka ruang partisipasi yang lebih luas bagi warga dalam proses demokrasi dan menentukan kepemimpinan politik di tingkat lokal dibandingkan sistem demokrasi perwakilan yang lebih banyak meletakkan kuasa untuk menentukan rekrutmen politik di tangan segelintir orang di DPRD (oligarkis).
- b. Kompetensi politik Pilkada secara langsung memungkinkan munculnya secara lebih lebar preferensi kandidat-kandidat berkompetensi dalam ruang yang lebih terbuka dibandingkan ketertutupan yang sering terjadi dalam demokrasi perwakilan.

³⁵ Ibid.

Pilkada secara langsung bisa memberikan sejumlah harapan pada upaya pembalikan “*syndrome*” dalam demokrasi perwakilan yang ditandai dengan model kompetensi yang tidak fair, seperti; praktik politik uang (*money politic*).

- c. Sistem pemilihan secara langsung akan memberi peluang bagi warga untuk mengaktualisasi hak-hak politiknya secara lebih baik tanpa harus direduksi oleh kepentingan-kepentingan elite politik seperti yang kasat mata muncul dalam sistem demokrasi perwakilan. Setidaknya, melalui konsep demokrasi langsung, warga di area lokal akan mendapatkan kesempatan untuk memperoleh semacam pendidikan politik, training kepemimpinan politik dan sekaligus mempunyai posisi yang setara untuk terlibat dalam pengambilan keputusan politik.
- d. Pilkada secara langsung memperbesar harapan untuk mendapatkan figur pemimpin yang aspiratif, kompeten dan legitimasi. Karena, melalui Pilkada secara langsung, Kepala Daerah yang terpilih akan lebih berorientasi pada warga dibandingkan pada segelintir elite di DPRD. Dengan demikian, Pilkada mempunyai sejumlah manfaat, berkaitan dengan peningkatan kualitas tanggung jawab pemerintah daerah pada warganya yang pada akhirnya akan mendekatkan Kepala Daerah dengan masyarakat.
- e. Kepala Daerah yang terpilih melalui Pilkada secara langsung akan memiliki legitimasi politik yang kuat sehingga akan

terbangun perimbangan kekuatan *check and balance* di daerah antara Kepala Daerah dengan DPRD. Perimbangan kekuatan ini akan meminimalisasi penyalahgunaan kekuasaan seperti yang muncul dalam format politik yang monolitik.

Sedangkan menurut Rozali Abdullah, tujuan mengapa diharuskan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung adalah: ³⁶

a. Mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat

Warga masyarakat di daerah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari warga masyarakat Indonesia secara keseluruhan, yang mereka juga berhak atas kedaulatan yang merupakan hak asasi mereka, yang hak tersebut dijamin dalam konstitusi kita Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Oleh karena itu, warga masyarakat di daerah, berdasarkan kedaulatan yang mereka punya, diberikan hak untuk menentukan nasib daerahnya masing-masing, antara lain dengan memilih Kepala Daerah secara langsung.

b. Legitimasi yang sama antar Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dengan DPRD

Sejak Pemilu legislatif 5 april 2004, anggota DPRD dipilih secara langsung oleh rakyat melalui sistem proporsional dengan daftar calon terbuka. Apabila Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tetap dipilih oleh DPRD, bukan dipilih langsung oleh rakyat, maka tingkat legitimasi yang dimiliki DPRD jauh lebih tinggi dari

³⁶ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Derah secara Langsung*, (Jakarta:PT Raja Grafindo, 2005), hlm.53-55.

tingkat legitimasi yang dimiliki oleh Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

c. Kedudukan yang sejajar antara Kepala Daerah dan wakil daerah dengan DPRD

Pasal 16 (2) UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa DPRD, sebagai Badan Legislatif Daerah, berkedudukan sejajar dan menjadi mitra pemerintah daerah. Sementara itu, menurut Pasal 34 (1) UU No. 22 Tahun 1999 Kepala Daerah dipilih oleh DPRD dan menurut pasal 32 ayat 2 jo pasal 32 ayat 3 UU No.22 Tahun 1999, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD. Logikanya apabila Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD maka kedudukan DPRD lebih tinggi daripada Kepala Daerah. Oleh karena itu, untuk memberikan mitra sejajar dan kedudukan sejajar antar Kepala Daerah dan DPRD maka keduanya harus sama-sama dipilih oleh rakyat.

d. Mencegah politik uang

Sering kita mendengar isu politik uang dalam proses pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah oleh DPRD. Masalah politik uang ini terjadi karena begitu besarnya wewenang yang dimiliki oleh DPRD dalam proses pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Oleh karena itu, apabila dilakukan pemilihan Kepala Daerah secara langsung kemungkinan terjadinya politik uang bisa dicegah atau setidaknya dikurangi.

Secara substansial maupun dalam tahapan pelaksanaannya, Pilkada merupakan bagian yang tak terpisakan dari Pemilu dengan argumentasi sebagai berikut:³⁷

- a. Pengaturan tentang Pilkada dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tersebut disusun berdasarkan ketentuan Pasal 22E ayat (1) mengenai asas pemilu dan hampir seluruhnya sama dengan pengaturan pemilu Presiden dan Wakil Presiden dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.
- b. Ketika pembuat Undang-Undang menjabarkan ketentuan Pasal 18 ayat (4), pada dasarnya melakukan interpretasi dengan merujuk pada ketentuan yang terkandung pada Pasal-Pasal lain dalam Undang-Undang Dasar 1945, khususnya Pasal 6A, yaitu Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat.

Dilihat dari cirinya dapat disimpulkan bahwa Pilkada merupakan kegiatan pemilu, hal ini berdasarkan dengan:³⁸

- a. Berdasarkan Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Dari sudut asas yang

³⁷ Ramlan Surbakti dalam Titik Triwulan Tutik, *Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Dalam Sistem Pemilu Menurut UUD 1945*, Prestasi Pustaka Pelajar, Jakarta, 2005, hlm 10

³⁸ Petikan Putusan MK. No. 072-073/PUU-II/2004, hlm 71.

digunakan dalam pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tersebut, adalah asas pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

b. Dilihat dari segi penyelenggaraannya, sebagaimana diatur dalam Pasal 57 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggung jawab kepada DPRD, adalah penyelenggaraan Pemilu Provinsi dan Kabupaten/Kota sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

c. Dilihat dari sisi yang berhak mengikuti pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, sebagaimana diatur dalam Pasal 68 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa warga negara Republik Indonesia yang pada hari pemungutan suara pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sudah berumur 17 (tujuh belas) Tahun atau sudah menikah mempunyai hak memilih, juga merupakan pemilih dari pemilu baik Pemilu Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 8 Undang-Undang

Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Berbeda dengan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebelumnya oleh Anggaran DPRD.

- d. Pembuat Undang-Undang menggunakan standar ganda dalam menerjemahkan Pasal 18 ayat (4), yang termasuk domain pemerintah daerah (Pasal 18) bukan hanya Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tetapi juga DPRD. Pembuat Undang-Undang melakukan penafsiran untuk Pasal 18 tetapi dengan sengaja tidak melakukan penafsiran terhadap ketentuan Pasal 22E ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945.

2. Tujuan dan Fungsi Pemilihan Kepala Daerah

a. Fungsi Pemilihan Kepala Daerah

Sebagai salah satu wujud pelaksanaan demokrasi di daerah maka Pemilihan Kepala Daerah secara langsung adalah salah satu menifestasi Keadaulatan Rakyat sebagaimana yang telah tertuang di dalam pasal 1 ayat (2) Undang-undang Dasar Negera Republik Indonesia tahun 1945, dalam hal ini dilaksanakan oleh masyarakat di daerah untuk memilih kepala daerahnya secara langsung.

Dalam hal penyelenggaraan pemerintahan daerah Pilkada memiliki tiga fungsi yakni:³⁹

1. Memilih Kepala Daerah sesuai dengan kehendak bersama masyarakat di daerah sehingga diharapkan dapat memahami dan mewujudkan kehendak masyarakat di daerah.
2. Melalui Pilkada diharapkan pilihan masyarakat di daerah didasarkan pada misi, visi, program serta kualitas dan integritas calon Kepala Daerah, yang sangat menentukan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan di daerah.
3. Pilkada merupakan sarana pertanggungjawaban sekaligus sarana evaluasi dan control secara politik terhadap seorang Kepala Daerah dan kekuatan politik yang menopang.

b. Tujuan Pemilihan Kepala Daerah

Sedangkan mengenai Tujuan dari Pilkada, dikutip dari pendapat Solly Lubis bahwa memandang pemilihan umum dari segi ketatanegaraan merupakan salah satu jalan penting buat mengakhiri situasi temporer dalam ketatanegaraan, termasuk di bidang perlengkapan negara itu. Konsekuensi logisnya, dengan berhasilnya pemilihan umum, diharapkan badan-badan perlengkapan negara yang lama diganti dengan badan-badan negara sebagai produk pemilihan umum.⁴⁰

Sesuai dengan apa yang dicantumkan dalam pembukaan dan Pasal 1 UUD 1945, Indonesia menganut asas kedaulatan rakyat, yang dimaksudkan di sini adalah kedaulatan yang dipunyai oleh rakyat itu

³⁹ Janedri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, Kontpress, Jakarta, 2012, hlm 85.

⁴⁰ Solly Lubis, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung, 1971, hlm 180-181

antara lain tercermin dilaksanakan pemilihan umum dalam waktu tertentu. Karenanya pemilihan umum adalah dalam rangka untuk memberi kesempatan kepada warga masyarakat untuk melaksanakan haknya, dengan tujuan:⁴¹

1. Untuk memilih wakil-wakilnya yang akan menjalankan kedaulatan yang dimilikinya.
2. Terbuka kemungkinan baginya untuk duduk dalam jabatan pemerintahan sebagai wakil yang dipercayakan oleh pemilihnya.

3. Sistem Pelaksanaan Pilkada di Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota

Pelaksanaan awal otonomi daerah yang masih dapat dihitung dengan hitungan hari sudah tentu belum dapat dinilai begitu saja, yang jelas bahwa semua daerah menyambut dengan segala penuh harapan dan dambaan masa depan yang lebih baik dan cerah. Semua daerah telah melaksanakan otonomi daerah dan terus menerus berbenah diri, sesuai dengan situasi dan kondisi serta kemampuan masing-masing. Suatu tantangan yang besar pada saat kita berbenah diri dari keterpurukan orde baru untuk membangun Indonesia Baru, pada saat itu pula memasuki era globalisasi dengan segala tantangannya.⁴²

Electoral reform atau pembaharuan tata pemilihan telah mulai berlangsung sejak tahun 1999, yaitu dengan dilakukannya Pemilu paling demokratis dan adil sejak lima puluh tahun terakhir. Pemilu itu memang telah menghasilkan dilahirkannya kepemimpinan yang ideal yang baru, meskipun

⁴¹ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana, Jakarta, 2010, hlm. 334.

⁴² HAW Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, hlm 85.

secara umum masih jauh dari ideal. Pemilu yang mengharuskan rakyat memilih Partai Politik merupakan salah satu hambatan terbesar dalam mengupayakan perbaikan akuntabilitas kepemimpinan nasional. Wakil-wakil dari partai yang menduduki kursi kepresidenan dan jabatan-jabatan politik lain tidak mampu mendapatkan justifikasi dan legitimasi sebagai wakil rakyat. Sebab pada kenyataannya memang mereka dipilih oleh partai.⁴³

Pengambilan keputusan oleh rakyat yang berdaulat tidak langsung dilakukan lembaga perwakilan rakyat. Sistem perwakilan merupakan cara untuk mewujudkan kedaulatan rakyat secara tidak langsung. Dengan demikian, kepentingan rakyat diharap dapat didengarkan dan turut menentukan proses penentuan kebijakan kenegaraan, baik yang dituangkan dalam bentuk Undang-Undang maupun dalam bentuk pengawasan terhadap kinerja pemerintahan dan upaya-upaya lain yang berkaitan dengan kepentingan rakyat.⁴⁴

Sistem pemilu Kepala Daerah tentu menjadi pilihan utama dalam membangun Pemerintahan yang baik. Aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugas untuk mencapai tujuan. Partisipasi warga negara dalam Pilkada. Setiap warga negara mempunyai hak suara sebagai bagian dari hak politik dalam melaksanakan fungsi konstitusional yakni kedaulatan rakyat dalam pembuatan keputusan secara langsung, atau memilih pasangan calon Kepala Daerah dan memilih calon anggota DPRD baik

⁴³ Agung Djokosekarto, *Membangun Kepemimpinan Lokal yang Demokratis*, Makalah pada Seminar Nasional Pemilihan Langsung Kepala Daerah sebagai Wujud Demokrasi Lokal, Adeksi 2003.

⁴⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, BIP. Jakarta, 2008, hlm 740.

dalam tataran Provinsi, Kabupaten dan Kota. Partisipasi politik seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi, kebebasan berbicara, serta partisipasi masyarakat secara konstruktif.

Sistem Pilkada telah memiliki sejumlah kebijakan negara yakni UU No.22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, beserta sejumlah keputusan KPUD yang mengatur proses pemilu Kepala Daerah yakni mulai pendaftaran pemilih sampai KPUD menetapkan calon Kepala Daerah/wakil. Kegiatan proses Pilkada didasarkan pada kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang status sosial warga negara. KPUD sebagai penyelenggara pemilu Kepala Daerah harus mampu meresponsif kepentingan pemilih. Jika ada pemilih yang belum terdaftar sebagai pemilih tetap maka KPUD berkewajiban merespon pemilih yang belum terdaftar dan harus didaftar.⁴⁵

Karena itu lembaga Penyelenggara Pemilu Kecamatan (PKK), PPS pada tingkat desa/kelurahan, KPPS harus proaktif melayani pemilih secara transparan. Kapabilitas Kepala Daerah terpilih yakni gambaran kepribadian diri si pemimpin, baik intelektual maupun moral. Hal ini dapat ditelusuri dari track record pendidikannya, jejak sikap dan perilakunya selama ini. Kepala Daerah yang memiliki kapabilitas selalu strategic vision yakni pemimpin yang mempunyai perspektif good governance dan pengembangan kemanusiaan yang luas dan jauh kedepan sesuai visi-misi dan program yang dikampanyekan.⁴⁶

⁴⁵ Syahrir Karim, *Pemilukada Demokrasi, Implementasi Demokrasi, Penegakan Hukum dalam Sistem Pemilihan Kepala Daerah*, <http://sahrirka.blogspot.com>, (diakses pada tanggal 2 Januari 2019).

⁴⁶ Ibid.

Profesionalisme birokrasi pemerintahan daerah yang dibangun oleh Kepala Daerah terpilih. Pada sisi lain sangat dibutuhkan dukungan partai politik yang tercermin melalui anggotanya di DPRD. Dukungan anggota partai yang ada di DPRD terhadap Kepala Daerah terpilih akan membuka peluang kemudahan Kepala Daerah dalam membangun hubungan otoritas untuk membahas RANPERDA, atau dukungan anggota DPRD pada Kepala Daerah dalam menentukan kebijakan daerah atau PERDA. Mengenai hubungan antara Kepala Daerah dengan DPRD telah mencerminkan aspek demokratisasi pemerintahan di daerah.⁴⁷

Salah satu indikator pilkada langsung yang berkualitas adalah pilkada yang membuka akses bagi setiap warga negara. Prinsip keterbukaan itu dikenal dengan universal suffrage atau hak pilih universal. Akses yang terbuka berarti bahwa hak pilih benar-benar bersifat universal dan seluruh warga memiliki hak pilih. Bukanlah suatu kontradiksi bahwa di Negara demokrasi hak untuk secara teratur memilih diatur syarat-syarat minimal yang harus dipenuhi (misalnya, usia, minimal, sehat jasmani dan rohani).⁴⁸ Pendaftaran pemilih merupakan tahapan kegiatan pertama penegakan universal suffrage dalam rangkaian kegiatan pilkada langsung. Dilihat dari tujuannya, pendaftaran pemilihan merupakan salah satu kunci keberhasilan pilkada langsung.⁴⁹

Tahun 2015 adalah langkah awal pelaksanaan pesta demokrasi model baru untuk Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Hal yang menarik dimulai pada

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Aurel Croissant dalam Aurel Croissant et.al., *"Pendahuluan", Politik Pemilu di Asia Tenggara dan Asia Timur*, Pensil-324 dan Friedrich Ebert Stiftung, 2003, hlm 12.

⁴⁹ Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung (Filosofi, Sistem dan Problema Penerapan di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Semarang, 2005, hlm 226.

Pilkada tahun 2015 dan dilaksanakan secara serentak di seluruh tanah air. Sesuai amanat Pasal 3 ayat 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota menjadi Undang-Undang, *“Pemilihan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia”*.⁵⁰ Tentu gagasan Pilkada serentak ini tidak terlepas dari pelaksanaan pemilihan umum (pemilu) dan pemilihan presiden (pilpres) yang mana juga dilaksanakan secara serentak pada tahun 2019.

Pelaksanaan Pilkada serentak tentunya tidak hanya dijadikan sebagai sebuah cara dalam mencari pemimpin bangsa secara efisien. Lebih dari itu, juga menjadi gerbang mencari pemimpin bangsa yang berkualitas, berintegritas dan menjunjung nilai-nilai demokrasi. Terlebih lagi, Pilkada serentak juga diharapkan agar setiap pemimpin yakni Kepala Daerah yang terpilih dapat fokus untuk membangun daerahnya tanpa harus dihabiskan untuk kegiatan kepentingan politik golongan tertentu saja.

B. Kampanye dan Dana Kampanye

1. Pengertian Kampanye

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kampanye didefinisikan sebagai gerakan serentak untuk mengadakan aksi dengan jalan menyebarkan kabar angin. Sedangkan menurut Rise and Paisley, kampanye adalah keinginan seseorang untuk mempengaruhi opini individu dan publik, kepercayaan,

⁵⁰ Lihat Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota menjadi Undang-Undang,

tingkah laku, minat serta keinginan audiensi dengan daya tarik komunikator yang sekaligus komunikatif.

Pengertian kampanye menurut Dan Nimmo tidak jauh berbeda dengan yang di kemukakan oleh Rogers dan Storey yang dikutip oleh Antar Venus dalam buku Manajemen Kampanye yaitu:⁵¹

serangkaian tindakan komunikasi yang terencana dengan tujuan menciptakan efek tertentu pada sejumlah besar khalayak yang dilakukan secara berkelanjutan pada kurun waktu tertentu.

Dengan demikian, kampanye pemilihan umum bertujuan mengubah atau memperkuat perilaku masyarakat dalam memilih caleg atau partai politik. Jenis-jenis kampanye menurut Charles U.Larson terbagi ke dalam tiga kategori yaitu⁵²:

a. *Product-oriented campaigns* (kampanye produk)

Jenis kampanye ini berorientasi pada produk umumnya terjadi dilingkungan bisnis. Istilah lain yang sering dipertukarkan dengan kampanye jenis ini adalah commercial campaigns, corporate campaign, atau ad campaign. Tujuan yang paling mendasari dari kampanye jenis ini adalah memperoleh keuntungan financial.

b. *Candidate-oriented campaigns* (kampanye kandidat)

Kampanye ini berorientasi pada kandidat umumnya dimotivasi oleh hasrat untuk meraih kekuasaan politik. Oleh karena itu jenis kampanye ini dapat pula disebut sebagai political campaigns {kampanye politik}. Tujuannya antara lain adalah untuk memenangkan dukungan masyarakat

⁵¹ Antar Venus, *Manajemen Kampanye*. (Jakarta : PT Gramedia Utama, 2004). hlm.8

⁵² Ibid

terhadap kandidat-kandidat yang diajukan oleh partai politik agar dapat menduduki jabatan jabatan politik.

c. *Ideologically or course oriented campaigns* (Kampanye sosial)

Kampanye ini berorientasi pada tujuan-tujuan yang bersifat khusus dan seringkali berdimensi perubahan social. Karena itu kampanye jenis ini sering disebut sebagai social campaigns, tujuan kampanye ini untuk menanggulangi masalah-masalah sosial melalui perubahan sikap dan prilaku masyarakat yang terkait.

2. Dana Kampanye

Seperti yang kita ketahui bahwa dana kampanye merupakan aktivitas yang mengacu pada penggalangan dana dan pengeluaran dana kampanye dalam proses politik pada persaingan baik dalam Pemilu maupun dalam Pilkada. Proses kampanye akan membutuhkan pengeluaran yang besar, mulai dari biaya kendaraan untuk kandidat dan lainnya, sampai pembelian waktu tayang untuk iklan di Televisi, radio, dan media-media lain, oleh karena itu, kandidat sering mencurahkan banyak waktu dan upaya dalam mengumpulkan dana untuk dapat menutupi pembiayaan kampanyenya.

Konsep pendanaan politik dapat memengaruhi berbagai bagian dari sebuah lembaga masyarakat yang dapat mendukung keberhasilan pemerintah dan masyarakat. Dengan penanganan pendanaan politik yang benar akan berdampak pada kemampuan suatu negara untuk secara efektif mempertahankan adanya pemilihan yang bebas dan adil, pemerintahan yang

bersih dan efektif, pemerintahan yang demokratis, dan adanya regulasi pemerintah mengenai pemberantasan korupsi.⁵³

Konvensi PBB Melawan Korupsi (*United Nations convention against Corruption*) mengakui pula hal ini dengan mendorong agar para anggotanya meningkatkan transparansi dalam hal pembiayaan dan dana publik. Berkat pendanaan partai politik di seluruh negara-negara dunia, dapatlah diidentifikasi masalah-masalah penyalahgunaan pendanaan politik. Berdasarkan studi penyesuaian dan pemahaman tentang masyarakat sipil internasional, ditetapkanlah peraturan integral bagi pendanaan politik dengan beberapa pemahaman umum sebagai berikut.⁵⁴

- a. Pendanaan yang diperlukan untuk politik yang demokratis dan partai politik harus memiliki akses ke dana agar setiap partai politik dapat memainkan peran dalam proses politik dengan adanya peraturan tidak boleh menjadikan pengekan adanya persaingan yang sehat.
- b. Pendanaan tidak boleh menjadi permasalahan dalam bagian dari sistem politik dengan adanya peraturan yang dapat mengaturnya.
- c. Konteks dan budaya politik harus diperhitungkan ketika merencanakan strategi dalam melakukan pengendalian pendanaan dalam politik.

⁵³ Council of Europe. Octopus Programme (2008). *Corruption and democracy: political finances, conflicts of interest, lobbying, justice*. Vol. 28: Council of Europe. Dalam https://id.wikipedia.org/wiki/Dana_kampanye#Konvensi, diakses 12 Januari 2019

⁵⁴ United Nations (2005). *Yearbook of the United Nations 2005*. Vol. 59: United Nations Publications. hlm. 1686. Dalam https://id.wikipedia.org/wiki/Dana_kampanye#Konvensi, diakses 12 Januari 2019

- d. Peraturan dan pengungkapan yang efektif akan dapat membantu untuk mengontrol efek samping dari peran pendanaan dalam politik bila dipahami dan dilaksanakan dengan sebaik-baiknya.
- e. Pengawasan yang efektif tergantung pada kegiatan-kegiatan dalam interaksi oleh pemangku kepentingan (seperti regulator, masyarakat sipil, dan media) dan didasarkan pada transparansi.

Sumber utama dana untuk kampanye kegiatan politik umumnya berasal dari para partisan partai, ketika para kandidat mulai mengumumkan keikutsertaannya dalam kegiatan kampanye maka para kandidat akan meminta dukungan finansial terutama dukungan dari partai politiknya dan dukungan dari partai politik akan sering dapat memberikan promosi pada akses organisasi-organisasi sekutu partai politik tersebut dengan peluang untuk mendapatkan pendanaan.⁵⁵

Atas pertimbangan bahwa pendanaan dana kampanye diperoleh publik, maka pada beberapa negara telah menetapkan politik sebagai bagian dari alokasi yang harus dikeluarkan dari *dana publik*. Oleh karena itu partai-partai politik harus memainkan perannya dengan mengacu kepada kepentingan publik dengan mengurangi ruang lingkup kepentingan pribadi seperti *pembelian pengaruh* yang berlebihan.

Pelayanan publik dalam politik harus netral dan tidak diperbolehkan untuk memberikan kontribusi kepada partai politik agar mendapatkan imbalan jabatan. Hal ini dapat memberikan kontribusi bagi berlakunya meritokratis

⁵⁵ Hrebenar, Ronald J. (1999). *Political parties, interest groups, and political campaigns*. Westview Press. hlm. 322.

administrasi dalam pelayanan publik dan akan melawan pihak bias atau kemauan politisi yang memasukan kepentingannya pada pengambilan keputusan dalam kepentingan umum.

Di Indonesia sendiri, Regulasi terkait sumber dana kampanye dalam tahapan Pilkada secara langsung pun dalam perjalanan pengurutannya masih mengalami perubahan hal ini akan dilihat dari

Tabel 1
Pengaturan Sumber Dana Kampanye Calon Kepala Daerah di Indonesia⁵⁶.

No	Undang-Undang yang Mengatur	Pasangan Calon Kepala Daerah yang Berasal dari Partai Politik	Pasangan Calon Kepala Daerah yang berasal dari Perseorangan
1	UU No. 1 tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota	a. sumbangan Partai Politik dan/atau gabungan Partai Politik yang mengusulkan Calon; dan/atau b. sumbangan pihak lain yang tidak mengikat yang meliputi sumbangan perseorangan dan/atau badan hukum swasta.	sumbangan pihak lain yang tidak mengikat yang meliputi sumbangan perseorangan dan/atau badan hukum swasta.
2	UU No. 8 tahun 2015 Perubahan Pertama tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota	a. sumbangan Partai Politik dan/atau gabungan Partai Politik yang mengusulkan pasangan calon; dan/atau	sumbangan pihak lain yang tidak mengikat yang meliputi sumbangan perseorangan dan/atau badan hukum swasta.

⁵⁶ Diolah dari Pasal 74 ayat (1) dan ayat (2) UU No.1 tahun 2015, UU No.8 tahun 2015 perubahan pertama, UU No.10 tahun 2016 perubahan kedua tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

		b. sumbangan pihak lain yang tidak mengikat yang meliputi sumbangan perseorangan dan/atau badan hukum swasta.	
3	UU No 10 tahun 2016 Perubahan Kedua tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota	a. sumbangan Partai Politik dan/atau gabungan Partai Politik yang mengusulkan pasangan calon; b. sumbangan pasangan calon; dan/atau c. sumbangan pihak lain yang tidak mengikat yang meliputi sumbangan perseorangan dan/atau badan hukum swasta.	sumbangan pasangan calon, sumbangan pihak lain yang tidak mengikat yang meliputi sumbangan perseorangan dan/atau badan hukum swasta.

Dalam penjelasan tabel 1 tentang Pengaturan Sumber Dana Kampanye Calon Kepala Daerah di Indonesia diatas terdapat 3 tiga pengaturan dimana satu diantaranya mengalami perubahan yakni UU No.10 tahun 2016 perubahan kedua tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Di aturan sebelumnya baik UU No. 1 tahun 2015 dan UU No 8 tahun 2015, jelaskan bahwa sumber dana kampanye yang di peroleh oleh calon baik yang diusung oleh partai politik maupun yang maju melalui jalur perseorangan hanya bisa di peroleh dari sumbangan partai politik atau gabungan partai politik bagi yang dicalonkan dari partai politik dan sumbangan yang di peroleh dari pihak ketiga

yang mana sifatnya tidak mengikat baik perseorangan maupun badan hukum swasta yang mana dalam hal ini juga berlaku bagi calon perseorangan.

Sedangkan pemberlakuan UU No. 10 tahun 2016 menambah ketentuan bahwa sumber dana kampanye selanjutnya selain di peroleh baik dari iuran partai politik atau gabungan partai politik bagi calon yang maju melalui partai politik dan sumbangan pihak ketiga yang sifatnya tidak mengikat baik perorangan maupun badan hukum swasta yang mana juga berlaku bagi calon perseorangan juga dapat di peroleh melalui sumbangan pasangan calon bagi calon kepala daerah yang maju melalui partai politik.

3. Perbandingan Pengaturan Dana Kampanye di Beberapa Negara

Dalam kaitan pengaturan dana kampanye dalam proses politik di dunia, terdapat beberapa negara yang menerapkan system dana kampanye yang berbeda-beda, antara lain:

a. Perancis

Pemberlakuan pembatasan jenis pemberian dana yang dilakukan di Perancis sejak 1995 dengan melarang sumbangan dari sektor publik dan perusahaan swasta atau sumbangan asing. Komisi Nasional untuk Kampanye Politik (*Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques*) antara lain mengatur⁵⁷;

1. Pengeluaran maksimum ditetapkan sebesar 16,166 juta euro untuk putaran pertama dan 21,594 juta euro untuk putaran kedua.
2. Pengeluaran bagi iklan kampanye politik di televisi dilarang.

⁵⁷ Eli, Keputusan 4 Mei 2006 pada presentasi kampanye account untuk pemilihan Presiden, JORF No. 121 25 Mei 2006 halaman 7827 teks No. 107

3. Negara memberikan hibah yang beragam terhadap calon yang menang lebih dari 5% suara di putaran pertama dengan jumlah maksimum 808.300 euro atau kurang lebih 13 juta rupiah.

b. Amerika Serikat

Amerika Serikat, untuk pemilu nasional, perseorangan hanya dapat memberikan sumbangan maksimal 2.700 dolar atau sekitar 37,7 juta rupiah bila menggunakan kurs 14 ribu rupiah dan *Political Action Committee* (PAC) multikandidat maksimal dapat memberikan 5 ribu dolar atau 70 juta rupiah per kandidat.⁵⁸

Sejak 2010, setelah keluar putusan *Federal Court*, PAC dapat mengumpulkan uang, baik dari individu, perusahaan, maupun serikat buruh, secara tidak terbatas. PAC ini kemudian disebut sebagai super-PAC yang keberadaannya menuai banyak kritik. Salah satunya dari Bill Alison, yang mengatakan bahwa sejak Supreme Court memutuskan untuk tidak membatasi pengeluaran kampanye dan Federal Court menghendaki adanya super-PAC, uang menjadi pihak yang “banyak bicara”.⁵⁹

Identitas setiap penyumbang beserta jumlah yang disumbangkan terekam dalam formulir *online* maupun tertulis, dan dapat diakses oleh publik sehingga akuntabilitas dana kampanye terjamin. Sekalipun, data penyumbang baru dapat diketahui publik beberapa hari setelah penyumbang mendaftarkan diri.⁶⁰

⁵⁸ Amalia Salbi, *Dana Kampanye dan Perlawanan terhadap Oligarki, Berharap pada Visible Hands Penegakan Hukum Pemilu*, rumahpemilu.org, diakses 23 Januari 2019.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Ibid.

Dari penjelasan diatas maka dapat disimpulkan bersama bahwa system pengaturan dana kampanye yang berlaku di Amerika Serikat hari ini berasal dari berbagai sektor yakni publik dengan melalui sumber perorangan, dari sektor perusahaan maupun serikat buruh secara tidak terbatas dengan system pertanggung jawaban yang jelas melalui penginformasian data penyumbang dana kampanye yang diakses secara langsung dengan system online.

